

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Finanzen
Herrn Ausschussvorsitzenden Gürth
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtsparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Hr. Langhoff

Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
6201-8/4670-8, Schreiben v. 12.11.2024

Unser Zeichen
20-30-20 jl/dr

Datum
27.11.2024

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025/2026, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 8/4670

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gürth,
sehr geehrte Damen und Herren Ausschussmitglieder,

wir danken Ihnen, zu dem o. g. Gesetzentwurf und dem Jahresbericht Stellung nehmen zu können. Nachfolgend beschränken wir uns auf die in Artikel 3 vorgesehenen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes.

Bevor wir detailliert auf den Gesetzentwurf eingehen, fassen wir unsere Einschätzung wie folgt zusammen:

- 1. Die mit dem FAG 2022/2023 eingeführte und dem FAG 2024 abgeänderte Revisionsklausel ist grundsätzlich geeignet, die Höhe der Finanzausgleichsmasse zu überprüfen und fortzuschreiben. Unsere in der Vergangenheit geäußerten Kritikpunkte an der Revisionsklausel erhalten wir aber aufrecht, so dass wir nach wie vor Nachbesserungsbedarf sehen.**
- 2. Es bedarf einer Berücksichtigung der aktuell zur Verfügung stehenden Information hinsichtlich der ab 2025 zu erwartenden Steuereinnahmen, weshalb ein Abstellen auf die aktuelle Oktober-Steuerschätzung 2024 dringend geboten ist.**
- 3. Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten der konjunkturellen Entwicklung und deren Einfluss auf die Steuereinnahmen, der nicht auszuschließenden zusätzlichen Steuermindereinnahmen im Zusammenhang mit aktuellen und zukünftigen Gesetzgebungsverfahren und der in 2025 anstehenden Überprüfung der SGB-SoBEZ bedarf es einer zusätzlichen Revision für 2026 in 2025.**

4. Den bedarfserhöhenden Zuschlag an die Landkreise aufgrund der Prognoseunsicherheit der Kreisumlage sehen wir als tragbaren Kompromiss an.

Zu 1.

Der Gesetzentwurf setzt die mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in § 2 Abs. 2 FAG aufgenommene Revisionsklausel um. Ziel der Revisionsklausel ist es, mittels der Prognosefaktoren Preisentwicklung und Steuerschätzung die aufgabenadäquate Finanzausstattung nach Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA bestmöglich zu schätzen. Erwartungsgemäß ist in einer volatilen wirtschaftlichen Lage von vornherein mit stärkeren Schwankungen der Prognosefaktoren zu rechnen. Umso stärker ist der Gesetzgeber in der Pflicht, den Bedarf regelmäßig zu überprüfen und an die geänderten Prognosefaktoren anzupassen.

Die jetzige Revision greift auf die FAG-Bedarfsermittlung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 14.12.2023 zurück, die lediglich die FAG-Masse für das Jahr 2024 bestimmte. Die bisherige Bedarfsermittlung für das Jahr 2024 wird nunmehr mit der unterstellten Preisentwicklung im Jahr 2025 von +2,0 % und im Jahr 2026 von +2,0 % fortgeschrieben. Zudem werden für das Jahr 2025 rd. 2.497 Mio. Euro und für das Jahr 2026 rd. 2.608 Mio. Euro erwartete Steuereinnahmen laut Mai-Steuerschätzung 2024 bedarfsmindernd gegengerechnet. Dabei erfolgt die Bedarfsfortschreibung für jede Gebietskörperschaftsgruppe gesondert.

Durch die Anwendung der Steuerschätzung und der unterstellten Preisentwicklung ist es auch aus unserer Sicht angebracht, bei einem mehrjährigen FAG die Prognosefaktoren zu überprüfen. Daher ist die mit dem FAG 2022/2023 eingeführte und dem FAG 2024 abgeänderte Revisionsklausel grundsätzlich geeignet, die Höhe der Finanzausgleichsmasse zu überprüfen und fortzuschreiben.

Wir möchten aber daran erinnern, dass wir mit der aktuellen Revisionsklausel keineswegs vollständig einverstanden sind. Zuletzt haben wir im Rahmen unserer Stellungnahme vom 06.10.2023 zum damaligen Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes in der Drs. 8/30465 gegenüber diesem Ausschuss die Umstellung vom „*harmonisierten Verbraucherpreisindex*“ auf den „*Deflator des privaten Konsums*“ kritisiert und die Berücksichtigung der Steuermindereinnahmen des damals vom Bundeskabinett beschlossenen, aber in der hier zugrunde gelegten Steuerschätzung noch nicht berücksichtigten Wachstumschancengesetzes gefordert.

Auch hinsichtlich der aktuellen Revision für die FAG-Jahre 2025 und 2026 sehen wir Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der zugrunde gelegten Steuerschätzung und einer erneuten Revision für 2026.

Zu 2.

Als Resultat der Herbstprognose der Bundesregierung und der hier erneut nach unten korrigierten Wachstumserwartungen fallen die Steuereinnahmen der Gemeinden Sachsen-Anhalts laut aktueller Oktober-Steuerschätzung in 2025 um 49 Mio. Euro und in 2026 um 36 Mio. Euro geringer aus als in der für den jetzigen Gesetzentwurf zugrundeliegenden Mai-Steuerschätzung 2024. Darüber wurden die Städte und Gemeinden u.a. durch den ergänzenden Haushaltsorientierungserlass des Ministeriums der Finanzen vom 13.11.2024 informiert.

Damit werden beim aktuellen Gesetzentwurf deutlich zu hohe Steuererwartungen unterstellt und der für 2025 und 2026 prognostizierte Finanzbedarf der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und kreisfreien Städte unterschätzt. Das Ausmaß übertrifft zudem bei weitem die seinerzeit für notwendige Veränderungen an der Bedarfsermittlung vom Land hervorgehobene Bagatellgrenze von 5 Mio. Euro.

Wir fordern daher eine Berücksichtigung der Oktober-Steuerschätzung anstelle der Mai-Steuerschätzung 2024.

Sofern der Landesgesetzgeber dieser Forderung folgt, würde gleichzeitig die Notwendigkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufstockung des Ausgleichsstocks zum Ausgleich der auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2024 rechnerisch noch ermittelten Minderbedarfe von rd. 13,6 Mio. Euro für 2025 und rd. 0,9 Mio. Euro für 2026 entfallen.

Vorsorglich gilt es daran zu erinnern, dass die Landesregierung in den zurückliegenden Jahren hinsichtlich des Ziels der Revisionsklausel durchaus mit Augenmaß wiederholt realistische Anpassungen vorgenommen hat, so beispielsweise mit dem Rückgriff auf die Herbst- statt Frühjahrprojektion 2021 der Bundesregierung im Rahmen der Gesetzgebung zum FAG 2022/2023 (Drs. 8/463).

Zu 3.

Generell unterliegt die Heranziehung der Steuerschätzung gewissen Unwägbarkeiten. Dies betrifft zum einen die aktuell vorherrschende stärkere Unsicherheit bei der Prognose der konjunkturellen Entwicklung (a.), die Frage nach Steuermindereinnahmen aufgrund laufender Gesetzgebungsverfahren (b.) und die in 2025 anstehende Überprüfung der sogenannten SGB II-SoBEZ (c.).

a. Unsicherheit konjunkturelle Entwicklung

Feststellbar ist, dass die aktuelle Konjunkturschätzung stark durch methodische Unsicherheiten und ungleich verteilten Risikofaktoren gekennzeichnet ist. So weisen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer aktuellen Bewertung zur Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung u.a. darauf hin, dass die von der Bundesregierung unterstellte dynamischere Entwicklung in den beiden kommenden Jahren vor dem Hintergrund der laufenden strukturellen Anpassungsprozesse vor allem im Verarbeitenden Gewerbe recht optimistisch erscheint, diese Entwicklung angesichts der Prognoseunsicherheit aber auch nicht ausgeschlossen werden kann.

Auch die aktuelle Gesetzesbegründung (S. 2) stellt auf die volatile wirtschaftliche Lage und die damit einhergehende geringere Belastbarkeit der angenommenen Prognosewerte ab.

Zuletzt hat der Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen Mitte November die Herbstprognose für Deutschland noch einmal deutlich gesenkt. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass bereits bei der anstehenden Frühjahrprojektion der Bundesregierung die Erwartungen zur konjunkturellen Entwicklung zumindest für 2025 erneut nach unten korrigiert werden. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Steuerschätzung.

b. Steuermindereinnahmen aufgrund laufender Gesetzgebungsverfahren

Die Steuerschätzung berücksichtigt grundsätzlich nur geltendes Recht, womit Steuermindereinnahmen noch nicht beschlossener Gesetze keine Berücksichtigung finden. Wir haben daher

in unserer Stellungnahme gegenüber dem Ministerium der Finanzen zu diesem Gesetzentwurf ursprünglich gefordert, die bisher nicht in der Steuerschätzung berücksichtigten Steuermindereinnahmen im Zusammenhang mit aktuellen Gesetzgebungsverfahren mit in den Blick zu nehmen. Die Landesregierung begründet ihre Ablehnung diesbezüglich (S. 6) u.a. damit, dass die angesprochenen Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen sind. Dieses Argument überzeugt nicht, da bei der Revision zum FAG 2023 die fiskalischen Auswirkungen laufender Gesetzgebungsvorhaben sehr wohl Berücksichtigung fanden (Drs. 8/1824, S 14f).

Gleichwohl hat sich dieses Problem zumindest zunächst etwas entschärft. Denn wir haben hier bisher v.a. auf das Steuerfortentwicklungsgesetz abgestellt, welches als Reaktion auf die schwache Konjunktur z. T. umfassende Steuererleichterungen u. a. durch Tarifabsenkung bei der Einkommensteuer (Verhinderung der kalten Progression) oder auch deutliche Verbesserung der Abschreibungsbedingungen vorsah. Mit dem Gesetz verbunden gewesen wären drastische Steuermindereinnahmen u.a. für die Gemeinden von bundesweit rd. 4,8 Mrd. Euro jährlich. Auch wenn das Steuerfortentwicklungsgesetz durch die vorgezogene Bundestagswahl in dieser Legislaturperiode nicht mehr zur Verabschiedung kommen wird, ist nicht ausgeschlossen, dass ein ähnlich gelagertes Gesetzgebungsverfahren nach der Bundestagswahl zeitnah umgesetzt wird.

c. Überprüfung der SGB II-SoBEZ

Zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige erhalten die ostdeutschen Länder gem. § 11 Abs. 3 FAG (Bund) jährlich Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Die Höhe der Zuweisungen wird alle drei Jahre und das nächste Mal in 2025 überprüft. Die zurückliegenden Überprüfungen waren stets mit einer Kürzung verbunden. Teilweise wurde in der Vergangenheit auch ein komplettes Auslaufen der Regelung erwartet, was auch angesichts der Überprüfung in 2025 nicht ausgeschlossen ist.

Durch § 4 KOMGrSiURG ST erhalten die kommunalen Träger, sprich die kreisfreien Städte und Landkreise, jährliche Zuweisungen in Höhe von 84 v. H. des für das Land Sachsen-Anhalt maßgeblichen Betrages gemäß § 11 Abs. 3 FAG (Bund).

Im Rahmen des Fünften Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs folgte die Landesregierung unserer langjährigen Forderung nach einer Berücksichtigung der tatsächlichen Einnahmen aus § 4 KOMGrSiURG ST. Dies wurde von uns ausdrücklich begrüßt. Jedoch bietet die aktuelle Revisionsklausel keinen Schutz vor der nicht auszuschließenden weiteren Kürzung ab 2026.

Zusammenfassend bedarf es aufgrund der erheblichen Unsicherheiten der konjunkturellen Entwicklung und deren Einfluss auf die Steuereinnahmen (a.), der nicht auszuschließenden zusätzlichen Steuermindereinnahmen im Zusammenhang mit aktuellen und zukünftigen Gesetzgebungsverfahren (b.) und der in 2025 anstehenden Überprüfung der SGB-II-SoBEZ (c.) einer zusätzlichen Revision für 2026 in 2025.

Die Landesregierung verweist hier hinsichtlich ihrer Ablehnung nicht auf den reinen Wortlaut der Revisionsklausel, sondern argumentiert, dass die Überprüfung der Finanzausgleichsmasse für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 mit der Aufstellung eines Doppelhaushalts für die Jahre 2025 und 2026 korrespondiert (S. 8). Diese Argumentation scheint zumindest fraglich, scheint

sie doch eher auf verwaltungsorganisatorischen Überlegungen des Landes als auf verfassungsrechtliche Überlegungen zur Umsetzung des Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA zu fußen.

Zu 4.

Bereits im Rahmen der Gesetzgebung zum Fünften Gesetz zur Änderung des FAG bestanden unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landkreistag hinsichtlich der Prognose der Kreisumlage. 2024 wurde der Konflikt letztendlich durch eine Umschichtung von Restmitteln des Ausgleichsstocks in Höhe von 35 Mio. Euro in die Schlüsselzuweisungen der Landkreise im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2024 gelöst. Auch im Rahmen des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens zur aktuellen FAG-Revision ist die Kreisumlageprognose ein durchaus kontroverses Thema. Die Kritik des Landkreistages ist inhaltlich grundsätzlich nachvollziehbar.

Dem aktuellen Gesetzentwurf ist zu entnehmen, dass die Landesregierung die im Finanzausgleichsgesetz bisher bedarfsmindernd angerechneten Kreisumlageeinzahlungen in Höhe von rd. 802 Mio. Euro für das Jahr 2024 auf Basis der beschlossenen und genehmigten Kreisumlagesätze der Landkreise für das Jahr 2024 einer Überprüfung unterzogen wurde. Hier wurde ermittelt, dass die Landkreise voraussichtlich rd. 763,4 Mio. Euro an Kreisumlagezahlungen im Haushaltsjahr 2024 vereinnahmen. Aufgrund der Diskrepanz zu den zuvor ermittelten 802 Mio. Euro erhalten die Landkreise einen bedarfserhöhenden Zuschlag auf ihre berechnete Finanzausgleichsmasse von 39,8 Mio. Euro für 2025 und 40,6 Mio. Euro für 2026, der in die Schlüsselzuweisungsmasse überführt wird.

Ursächlich für die streitbefangene Kreisumlageprognose ist v.a. die Sondersituation der hohen Inflation in 2022 und 2023, die auf die Prognose der Kreisumlage enorme Auswirkungen hatte. Diese Situation stellt ab 2024 nicht mehr dar. Daher ist die nun beabsichtigte Sonderregelung zusätzlicher Mittel außerhalb der reinen Bedarfsermittlung zur Nivellierung dieses gewissermaßen Sonder- bzw. Einmaleffektes ein tragbarer Kompromiss.

Die damit verbundene explizite Prüfung der Realisierbarkeit einer der zentralen Einnahmearten der umlagefinanzierten Landkreise spricht aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes ebenfalls dafür, bei den Städten und Gemeinden zumindest auf die Oktober-Steuerschätzung 2024 als aktuell realistischere Einnahmeprognose abzustellen.

Weitere Anmerkungen

- Trägt man unserer Forderung nach einer Berücksichtigung der aktuellen Oktober-Steuerschätzung nicht Rechnung, bitten wir zumindest um Prüfung, ob statt der Erhöhung des Ausgleichsstocks um rd. 13,6 Mio. Euro in 2025 zumindest im FAG-Jahr 2025 eine Verstärkung der Schlüsselzuweisungen der betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen erfolgen könnte. Denn bisher trifft das Gesetz zur Verwendung der Erhöhung des Ausgleichsstocks zumindest keine detaillierte Aussage bzw. knüpft lediglich an den im Jahr 2024 vorgenommenen Sonder-Belastungsausgleich an. Dieser würde wiederum ausschließlich die kreisangehörigen Gemeinden adressieren, obwohl auch die kreisfreien Städte zumindest in 2025 von FAG-Kürzungen betroffen sind. Damit würde man dem Umstand Rechnung tragen, dass die aktuelle Datengrundlage für das jetzige FAG aus den Jahren 2020-2022 sowohl die deutlich über der Inflationsrate gestiegenen Sozialkosten als auch ein Großteil der durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine entstandenen finanziellen Belastungen nicht adäquat berücksichtigt.

- Ergänzend bitten wir darum, die bisher erfolgte „Hinzurechnung der Mehrbelastungen durch die Absenkung der SGB II-SoBEZ („Blick nach vorn“)" rechnerisch anzupassen, da die hier in den Jahren 2020, 2021, 2022 erzielten und bei den „sonstigen Nettotransfers des Landes“ bedarfsmindernd berücksichtigten Einnahmen (siehe u.a. Abbildung 30 Drs. 8/3046) nun erneut in 2025 und in 2026 mit jeweils 2 % fortgeschrieben werden, obwohl sich an der ab 2023 nach dem KOMGrSiURG ST ausgereichten Summe i. H. v. 12.880.600 Euro keine Änderung ergeben hat.

Für weitere Gespräche stehen wir dem Ausschuss gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt